

# REFORMAS ESTRUCTURALES, MERCADO DE TRABAJO Y PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

## WELFARE, STRUCTURAL REFORMS AND CHANGES IN THE LABOUR MARKET IN LATIN AMERICA

ALEJANDRO H. DEL-VALLE

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MAR DEL PLATA. ARGENTINA

### RESUMEN

El presente artículo analiza las formas de intervención estatal en el período previo a las reformas y las transformaciones que se fueron produciendo desde 1980 hasta la actualidad. Posteriormente se plantea el impacto de estas reformas en los sistemas de bienestar y, fundamentalmente en el mercado laboral. El artículo concluye con un análisis sobre las formas que ha adoptado la ciudadanía en América latina a partir del proceso de reformas estructurales.

### PALABRAS CLAVES

Bienestar, redes de protección, focalización, mercado de trabajo, reformas estructurales.

### ABSTRACT

The present article analyzes the forms of state intervention before structural reforms and the transformations that have occurred from 1980 to present. It also describes the impact of such structural reforms on the welfare systems and the labour market, and, concludes with an analysis of the different forms of citizenship existing today in Latin America.

### KEYWORDS

Welfare, social protection networks, targetting, labour market, structural reforms.

---

Recibido: 2009.05.19.    Revisado: 2009.06.09.    Aceptado: 2010.03.16.    Publicado: 2010.03.25.

Correspondencia: Alejandro H. del Valle. Domicilio: Guiraldes 2154- Mar del Plata – CP (7600) Buenos Aires – Argentina. Mail: [ajax@speedy.com.ar](mailto:ajax@speedy.com.ar).

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo busca rescatar algunos análisis respecto al desarrollo de las redes de protección social en América latina con la finalidad de reconstruir un panorama respecto al impacto que éstas han tenido en relación a la superación de la pobreza y a la consolidación de los derechos sociales proponiendo algunas líneas de reflexión en relación a las consecuencias de la transformación en las tendencias y composición de la protección social.

Para lograr tales objetivos, el artículo está estructurado en seis apartados. El primero describe los ejes principales sobre los que se desarrollaron los procesos de reforma. Con el objetivo de puntualizar su impacto en el mercado de trabajo, en un segundo apartado se presentan los principales rasgos del mercado de trabajo latinoamericano luego de la aplicación de reformas. En el tercero y cuarto se analizan los cambios que se produjeron en los regímenes de protección social y su relación con las transformaciones del mercado de trabajo. Posteriormente se interpreta el escenario que dio origen a la emergencia de las denominadas políticas sociales compensatorias y como éstas comenzaron a configurar un nuevo lenguaje de política social. Finalmente, en el último apartado se expone y reflexiona sobre la transformación de los mercados de trabajo y las redes de protección social y cómo se ha ido configurando junto a éstos procesos una nueva noción de ciudadanía.

## PROCESOS DE AJUSTE Y REFORMA ESTRUCTURAL

A comienzos de la década de 1980, la mayor parte de los países de América Latina enfrentaron una profunda crisis económica y de la deuda externa que se manifestó en la reducción del Producto Interno Bruto y en tasas de inflación y devaluación sin precedentes.

En ese contexto, la asistencia exterior y la renegociación de la deuda fueron condicionadas a la adopción de políticas de ajuste que entre otras medidas, incluyeron la restricción del gasto público y el estancamiento de los aumentos salariales dando inicio a un proceso de ajuste estructural que implicó un cambio de modelo económico basado en la apertura económica y comercial y en la desregulación financiera de los países latinoamericanos que iniciaron procesos de estabilización económica: Argentina (1978 y 1985); Bolivia, Chile (1975 y 1985); Costa Rica, Perú, Uruguay (1978); Brasil y Repúbli-

ca Dominicana (1986); Guatemala (1987); México (1988); Venezuela (1989); República Dominicana y Perú (1990).

El conjunto de acciones estatales conocidas como reformas de primera generación consistieron en: a. Apertura Internacional: El eje de las políticas de ajuste estructural fue articulado sobre el principio de la liberalización de los mercados mundiales (comerciales, financieros y productivos). En este sentido, se propuso una política explícita de liberalización del comercio, caracterizada por aranceles moderados y el derrumbe de la barreras no arancelarias; b. Disciplina fiscal y monetaria, mediante una reorganización de las prioridades del gasto público (disminución del déficit, medida tasa real de interés); c. Reforma tributaria que contemplaba una base amplia, perfeccionamiento del manejo administrativo, eliminación de regímenes especiales de exención; d. Privatización de empresas públicas; e. Desregulación de mercados financieros y laborales; f. Fomento de la inversión extranjera directa; e. Creación de un marco legal e institucional que fortalezca el derecho de propiedad.

El proceso de desregulación de los mercados de trabajo implicaba medidas de desarticulación del poder de negociación de los sectores trabajadores (García, 1991 y 1993; Pollack y Villarreal, 1991). Las empresas que pudieron enfrentar la reestructuración productiva tomaron medidas de reconversión económica, tales como la racionalización tareas, la flexibilización de costos laborales y la innovación tendientes a la búsqueda de competitividad frente a la apertura hacia el exterior.

Cabe destacar que éstas acciones implicaban una modalidad de desarrollo que difería del modelo desarrollista de las décadas anteriores por lo que los métodos para aplicarlas fueron variados ya que el contenido, el ritmo, el alcance y la secuencia de las reformas realizadas dependieron de: "...a) las necesidades de ajuste de la demanda agregada a la cambiante disponibilidad de recursos; b) el grado de condicionalidad -directa o indirecta- de la asistencia de los organismos multilaterales financieros; c) las circunstancias políticas, sociales e institucionales del país, d) la comparación, tanto en términos políticos como económicos, de los costos inmediatos y los beneficios esperados de la introducción de las reformas...". (CEPAL, 1996: 20).

La crisis citada, así como las políticas de ajuste y de impulso a la reconversión productiva generaron

diversos efectos económicos y sociales se pueden separar. Durante la primera etapa de estabilización entre 1985-1990, los costos sociales fueron negativos y se expresaron en una mayor concentración del ingreso y una disminución de la participación de los salarios en el producto nacional. Al mismo tiempo, aumentaron los ingresos de los sectores de mayores recursos y también la tasa neta de rentabilidad sobre el capital invertido, no solamente por los cambios en los precios relativos de bienes y servicios, sino principalmente por una profunda redistribución del ingreso en contra de los trabajadores (García, 1991; Altimir, 1994).

Los efectos de las medidas económicas emprendidas se expresaron en el incremento y la intensidad de la pobreza en casi todos los países vinculada a los cambios ocurridos los mercados de trabajo latinoamericanos como consecuencia de las medidas económicas por lo que la pobreza en la región dejó de estar asociada a la población rural y a los trabajadores no asalariados, pasando a ser un fenómeno también urbano que afecta a la mano de obra asalariada (Boltvinik, 1992; Rosenbluth, 1994; Altimir, 1994).

## MERCADO LABORAL Y REFORMAS ESTRUCTURALES

A finales de la etapa de los procesos de estabilización y ajuste estructural, en América latina, se constató un incremento de la heterogeneidad de los mercados de trabajo. Se detuvo el crecimiento de la proporción de asalariados en el conjunto de la fuerza de trabajo, y se incrementaron las actividades por cuenta propia y el trabajo no remunerado. Entre los asalariados, aumentó la precariedad de las condiciones trabajo en algunos segmentos y creció el empleo eventual carente de prestaciones y seguridad social. En términos generales, disminuyó el empleo en empresas medianas y grandes y aumentaron las actividades de pequeña escala. Los ingresos laborales reales cayeron, de tal suerte que en América Latina en ninguna rama y en ningún segmento del mercado de trabajo han recuperado los ingresos medios reales de 1980 además de haberse hecho más precarias las condiciones de contratación. Esto ocurrió a pesar de que el incremento de la población económicamente activa fue de tasas inferiores a las de las décadas anteriores (CEPAL, 1991; Infante y Klein, 1991).

En ese contexto, se profundizó durante la década de 1990 la tendencia a la heterogeneidad en la creación de empleo (Del Valle, 2001: 186). Por un lado, en el contexto de una mayor competencia interna y

externa muchos sectores, actualmente están llevando a cabo una transformación tecnológica y organizativa que requiere una mayor incorporación de personal altamente calificado que se expresó en un *upgrading* de la estructura ocupacional. Al mismo tiempo, la proliferación de empleo en el sector terciario ha tendido a reducir la calificación de la ocupación (actividades de mantenimiento y reposición de mercaderías que no requieren manejos de tecnología ni procesos complejos), por ende, en contraste con estos procesos de un *upgrading* de la estructura ocupacional, también se observan procesos de transformación que conllevan a una destrucción de puestos de trabajo de características relativamente favorables (Del Valle, 2001) (Weller, 1997).

Las principales reducciones de puestos de trabajo 'formales' afectaron sobre todo a ocupaciones cualificadas y los nuevos empleos formales, se crearon principalmente en ocupaciones de 'bajo nivel' de calificación, como vendedores, empleados de comercio, administración, seguridad y limpieza de edificios, servicios administrativos subordinados, cocineros meseros y bármans y ocupaciones, en general, no calificadas. En este sentido, se puede afirmar que existió un proceso de *downgrading* de la estructura ocupacional.

Esta evolución, en parte, puede ser atribuida a la expansión del peso relativo del sector informal en el empleo donde en general prevalecen condiciones laborales más desfavorables. Pero sin duda el factor explicativo de peso reside en el cambio de la legislación laboral que ha facilitado la utilización de contratos con características más precarias.

La evolución de estas últimas formas de contratación flexible muestra una disminución significativa de los contratos indeterminados que garantizan la estabilidad laboral del trabajador. Dentro de éstas modalidades resaltan los contratos de fomento de empleo y los destinados a nuevas actividades resultado, éstos últimos, de los procesos de reestructuración que se han mencionado.

Los procesos de *upgrading* en ciertos sectores y ramas cruzados por procesos de *downgrading* en segmentos del sector terciario (comercio, hoteles, etc.) se reflejan en las variaciones salariales intersectoriales dentro de un contexto caracterizado por el aumento creciente de la productividad media<sup>1</sup>.

En sus inicios, las reformas estructurales habían generado fuertes expectativas sobre creación de empleo, ya que - debido a la abundancia relativa de los factores - la eliminación de distorsiones existentes en los mercados de bienes y factores favorecería las

actividades y tecnologías intensivas en mano de obra. En ese contexto, los rubros orientados a las exportaciones generarían una parte importante del nuevo empleo, sobre todo para la fuerza de trabajo con niveles de calificación más bajos; no obstante, por lo que se ha visto durante y casi llegando al final de los años noventa estas expectativas sobre generación de empleo aún no se han cumplido y la principal base teórica en que se fundamentaron mostró ser inadecuada para explicar las dinámicas laborales del país<sup>2</sup>.

Se puede observar una concentración de la generación de empleo en las actividades terciarias, mientras los sectores primario y secundario en los años noventa se caracterizan por importantes repuntes de la productividad laboral. Por otro lado, se registran serias deficiencias en la calidad del empleo generado en este período donde aún las tasas de desempleo abierto se mantienen en niveles elevados.

Así, la evolución del empleo y de los mercados de trabajo ha sido desfavorable en comparación con las décadas anteriores, siendo el rasgo fundamental la profundización en la tendencia a disminuir la generación de empleo productivo en el sector manufacturero.

En consecuencia, el empleo tendió a concentrarse casi exclusivamente en el sector terciario, en gran parte en actividades de baja productividad, por lo que no se pudo retornar a la combinación que caracterizó este sector durante las décadas previas, de una fuerte generación de empleo con un incremento continuo de la productividad laboral media.

La explicación de esto podría encontrarse en la aplicación de las reformas que tienen un impacto negativo inmediato en el empleo: procesos de apertura relativamente acelerados que llevaron al cierre de empresas u obligaron a otras a reducir su planilla para aumentar la productividad laboral y las privatizaciones que generalmente han sido seguidas de reducciones de personal. Estos procesos fueron específicos de la primera fase de las reformas y dejaron de tener impacto posteriormente.

La reestructuración dio inicio a un proceso definido como ‘polarización heterogeneizada’ (Del Valle, 2001: 210) cuyos rasgos característicos son:

a. Los nuevos puestos de trabajo se encuentran concentrados en actividades informales, que son las que contribuyen a mantener relativamente constantes las tasas de ocupación.

b. Dentro de las actividades formales coexisten dos procesos: la generación simultánea de empleo de alta productividad y bien remunerado, para per-

sonal con altos niveles de calificación, y de puestos de bajo nivel de calificación y productividad concentrados sobre todo en el sector terciario.

c. En los sectores informales existen procesos paralelos entre pequeñas empresas que logran aprovecharse de las nuevas oportunidades – frecuentemente con encadenamientos con empresas más grandes<sup>3</sup> – y las típicas actividades por cuenta propia que dependen de los ingresos generados en el sector formal.

Los procesos de ‘polarización heterogeneizada’, se manifiestan en el incremento de la brecha de productividad entre diferentes segmentos de un mismo sector, el aumento en las diferencias salariales entre trabajadores de diferentes niveles de calificación y la expansión de puestos de trabajo de mala calidad bajo condiciones contractuales precarias.

De este modo, los principales rasgos de la estructura y generación del empleo en la región a lo largo de la década de los noventa, las características más señalables de las reformas introducidas son la siguientes:

a. Insuficiencia de la demanda de trabajo o la persistencia de la “insuficiencia dinámica”. La región globalmente considerada, ha sido incapaz de generar suficientes empleos en relación a la estructura y tendencias registradas por el incremento de la población. Los índices crecientes de desempleo abierto y subempleo se hicieron sentir diferencialmente de acuerdo a la dimensión de las economías y como consecuencia de su mayor vulnerabilidad externa. Por su parte, en los países relativamente más avanzados (Argentina y Uruguay) la variable de ajuste del mercado de trabajo ha sido el desempleo en tanto el mismo rol corresponde al subempleo en las economías menos avanzadas. Sobre fines de la década de los noventa el desempleo en América Latina no había logrado abatir los índices por debajo de los valores de mediados de la década de los ochenta. En cuanto a la incidencia del desempleo según sectores de población, la pauta general ya registrada en décadas anteriores se repite; los índices más altos se registran en la “fuerza de trabajo secundaria”, entre las mujeres y los jóvenes.

b. Cambios en la estructura del empleo. (Klein y Tokman, 2000) han señalado cuatro procesos asociados entre sí que dan lugar cambios profundos en la estructura del empleo: privatización, terciarización, informalización y precarización. El primero comprende la caída de uno de los pilares de generación de empleo en la región constituido históricamente por el Estado. Durante la década de los noventa el

sector público no generó directamente empleo y esta es una pauta común a todos los países de la región como resultado de las orientaciones de las reformas. El empleo “privatizado” sin embargo no se trasladó a las empresas de gran tamaño sino que se localizó en las empresas pequeñas y en la microempresa.

c. Como consecuencia de una mayor competencia en economías abiertas y dentro de un proceso de desindustrialización de la región, el proceso de terciarización estuvo dado por la transferencia de empleos desde el sector de producción de bienes al sector de servicios. La estructura interna del sector terciario mostró a su vez un marcado desbalance entre la proporción de los empleos de calidad generados y la predominancia de empleos de baja productividad. Es posible distinguir un incremento significativo tanto del empleo productivo moderno asociado a los puestos de trabajo creados como consecuencia del cambio tecnológico, sobre todo, en los sectores de comunicaciones, finanzas e informatización de la empresa industrial, pero siempre inferior a los empleos de baja productividad generados por la expansión de los servicios personales y sociales.

d. El empleo informal en trabajos por cuenta propia, trabajadores sin remuneración en empresas familiares y en la microempresa, se expandió en la totalidad de los países latinoamericanos. Casi las dos terceras partes del empleo total generado a lo largo de los noventa tuvieron lugar en el sector informal. Dos de las principales fuentes de generación de empleo que tuvieron vigencia en el pasado tienden a suprimirse restando peso relativo al empleo estable, formal y protegido: una es la retracción del Estado como fuente generadora de puestos ocupacionales; la segunda, la insuficiencia dinámica de la demanda de trabajo de la empresa privada de gran tamaño. Como resultado, el dinamismo de la demanda por puestos de trabajo se realiza actualmente por medio de diferentes modalidades de informalidad.

e. En cuanto a la precarización, el empleo generado durante el período expandió más la figura del trabajador asalariado en relación al empleo total a expensas de una creciente inseguridad e inestabilidad del trabajo. Presiones derivadas de una creciente competitividad en un contexto de desregulación y flexibilización del trabajo, incidieron en el ascenso y diversificación de los contratos de laborales.

Durante los noventa el empleo generado se ha vuelto crecientemente una relación de tipo mercantil más que laboral. Lo que parece haber cambiado a la luz de todos los indicadores conocidos, es que el empleo se ha vuelto más precario, incierto y hetero-

géneo a raíz de las formas contractuales que se han venido imponiendo y no necesariamente como una consecuencia inmediata o mecánica de la globalización o del cambio tecnológico.

Las relaciones laborales ‘clásicas’, es decir, el trabajo asalariado de carácter dependiente y subordinado, formalizado y protegido experimenta una serie de modificaciones. Por una parte, se reduce en relación a otras formas contractuales. Por otra parte se precariza debido al doble efecto que tiene la inestabilidad del empleo que abarca proporciones incrementales de asalariados, y por otra parte, se precariza por la creciente desvinculación del salario con las instituciones de la seguridad social, cobertura de la salud, así como con otras formas de protección como el seguro de desempleo o el derecho a licencia.

Al mismo tiempo se incrementaron las formas contractuales de tipo independiente y subordinado que se expresa mediante diversas formas de subcontratación; el trabajo independiente y autónomo, como por ejemplo, la prestación de servicios; y la combinación contractual de dependiente y autónomo bajo nuevas modalidades de gestión o antiguas prácticas de trabajo a domicilio o del “putting-out system”.

Podemos destacar ciertas regularidades que indican una tendencia de largo plazo de la región: el trabajo se ha vuelto más escaso en relación a la demanda en tanto el trabajo asalariado estable, protegido y formal viene perdiendo peso en relación a las otras formas organizativas y contractuales. Dentro del mismo, crece el trabajo precario en desmedro del estable, la mano de obra tiende a volverse más heterogénea y segmentada, hay menos situaciones laborales compartidas y escasas condiciones para la formación de identidades en torno al trabajo. Adicionalmente, el trabajo es cada vez más trabajo y menos empleo.

Por otra parte, se debilitaron las condiciones que daban lugar a la “carrera ocupacional” más o menos establecida sobre la base de sucesión de posiciones y ascensos; patrones de gratificación diferida, etc., la incertidumbre se instala como la mayor amenaza al trabajador debido a la casualización del empleo, y la precarización e informalización del trabajo resiente los mecanismos tradicionales que asociaban la seguridad social y la atención de la salud al empleo formal.

Como consecuencia de estas transformaciones, los ámbitos de sociabilidad e interacción, así como la eventual formación de redes informales de rela-



ciones en torno al establecimiento se empobrecen conduciendo a situaciones en que los individuos se relacionan cada vez más entre “iguales” y no con “diferentes”.

La reducción de los ámbitos laborales que posibilitaban el establecimiento de contactos estables y prolongados entre individuos de muy diversos niveles sociales, como ocurre tradicionalmente en los organismos y empresas del estado o en los establecimientos privados grandes, tiende a generar una segmentación en la esfera laboral en términos de la calidad de las redes de interacción. La esfera laboral refuerza así la tendencia más general una segmentación de la sociedad que se apoya igualmente en la segmentación que opera desde otros ámbitos como el educativo, residencial, y en acceso a servicios de diferente calidad.

Adicionalmente, las nuevas formas contractuales y la casualización del empleo asalariado, no son favorables para el desarrollo de diferentes tipos de acción colectiva entre las que se destaca la acción y organización sindical.

A diferencia del período de crecimiento liderado por la industria en donde el “modelo fordista” absorbía en la línea de producción a la mano de obra no-calificada, lo que ocurra con la capacidad de absorción de la nueva economía de servicio será determinante del éxito en contrarrestar las tendencias al desempleo y exclusión. Pero de la misma forma, la baja productividad de los servicios en sectores que antes generaban empleo como ocurre en el comercio y los servicios personales hace posible que en algunos países el sector mantenga su dinamismo a costa de una caída significativa de las retribuciones, como lo ejemplifica los Estados Unidos o más en general los países con tradición anglosajona. Esto es así, no porque la nueva economía reduzca su capacidad de generar empleo sino principalmente por la pérdida de calidad de los mismos; por la reducción del tiempo de trabajo y de los salarios, y por la falta de cobertura en materia de seguridad social.

## REFORMAS ESTRUCTURALES Y SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

En América Latina, el sistema de bienestar fue definido como productivista (Del Valle, 2008) (2009). Es decir, su base es contributiva por lo que tiende a premiar y proteger al trabajador que cotiza pero no es redistributivo ya que tiende a segmentar las prestaciones y a mantener los procesos de estratificación social. En otras palabras, reproduce las posiciones

de la sociedad salarial y, merced a ello, la redistribución de ingresos entre sectores y la movilidad social ocurren como resultado del desarrollo económico y la expansión del empleo formal y no por el establecimiento de modelos tributarios progresivos.

En este sentido, comprendo a la Seguridad Social como el conjunto de instituciones públicas que protegen a las personas contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían en la desaparición o en una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente del trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte así como también garantizan la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos<sup>4</sup>.

Este modelo se consolidó con el crecimiento económico posterior a la crisis de 1930 y se expandió durante los años que siguieron a la década de 1950 en un contexto de crecimiento económico y consenso político respecto a la importancia que poseía el desarrollo de la seguridad social que paulatinamente comenzó a incorporar tanto la noción de prevención como de universalidad, ampliando considerablemente la gama de servicios.

Como se observa en el cuadro 1, antes del proceso de reformas países como Argentina, Uruguay y Chile tenían un amplio porcentaje de la población protegida por estos sistemas por lo que su carácter tendió a ser universal. Otros países, en cambio, han sido históricamente más excluyentes desde el punto de vista de la cobertura. Este grupo está integrado por la mayor parte de los países de América Central, exceptuando Costa Rica y Panamá, y algunos de América del Sur: Ecuador y Paraguay (Solano, 2007). En el grupo intermedio, la historia de la seguridad social se remonta a las décadas de 1930 y 1940. En esta categoría –que incluye a México, Colombia y Perú –la cobertura variaba entre 45% y 20%. Finalmente, en el grupo con una historia más reciente, a partir de la década de 1950, la cobertura ha sido inferior a 20%. En este grupo de sistemas de protección “tardíos” se encuentran Bolivia y El Salvador (Mesa-Lago, 2004).

En el contexto de reformas y en relación a la reducción del Estado y al componente de disciplina fiscal el énfasis recayó en las reformas de los sistemas de previsión y bienestar social y en la legislación laboral. Respecto al sistema de previsión social, las reformas fueron desde países que incorporaron totalmente el concepto de capitalización privada de los fondos de pensiones (Chile) hasta países que establecieron sistemas mixtos o paralelos (Argentina)

Cuadro 1: Población Total y PEA cubierta por el Sistema de Seguridad Social (1980).

País	Creación de las Leyes de Pensión	Porcentaje de la población total cubierta por la Seg. Soc.	Porcentaje de la PEA cubierta por la Seg. Soc.
Uruguay	1920's	68.5 b	81.2 b
Argentina	1920's	78.9	69.1
Chile	1920's	67.3	61.7
Costa Rica	1940's	68.3	76
Cuba	1920's	93	100
Brazil	1920's	95.6	96.3
Panama	1940's	45.6	50.3
Mexico	1940's	42	53.4
Venezuela	1960's	49.8 b	45.2 b
Guatemala	1960's	33.1	14.2
Peru	1930's	37.4	17.4
Ecuador	1930's	23.2	7.9
Colombia	1940's	22.4a,b	11.6a,b
Paraguay	1940's	14	18.2
Dominican Republica	1940's	14	7.9
Bolivia	1950's	18.5	25.4
El Salvador	1950's	11.6	6.2
Nicaragua	1950's	18.9	9.1
Honduras	1950's	14.4	7.3
Haiti	1960's	1.6	0.8
<sup>a</sup> 1979 <sup>b</sup> Excludes various insured groups Fuente: Camelo Mesa Lago (1989). <i>Ascent to Bankruptcy: Financing Social Security in Latin America</i> , University of Pittsburgh Press, USA. Mesa-Lago, Carmelo (1993). "Determinants of Social Insurance/Security Costs and Coverage: An International Comparison with a Focus on Latin America, in Christopher, Abel and Colin M. Lewis eds. <i>Welfare, Poverty and Development in Latin America</i> , Great Britain, MacMillan Press.			

(Cuadro 2), donde subsistió un gran peso la presencia del sistema público<sup>5</sup>.

La "administración privada" de los principales programas de seguro social produjeron una ruptura radical en relación al principio de solidaridad que sostenía a las políticas sociales y los sistemas de protección social del siglo XX. Este principio, era la expresión de un doble compromiso: conciliar la independencia individual con la responsabilidad colectiva. (Procacci, 2003, Fonseca y Roquete, 2005).

En la historia de los sistemas de protección social, la redefinición de las relaciones sociales en función del principio de la solidaridad fue posible por medio de la reafirmación de la autoridad del Estado y de la extensión de sus atribuciones. Su lógica adiciona el derecho social como nuevo elemento en el abanico

de los derechos existentes. Esta inclusión requiere que el Estado asuma nuevas funciones, pues no se trata sólo de proteger y posibilitar la coexistencia de las libertades individuales, sino que también interviene en la regulación de las relaciones sociales. Para ello, fue necesario superar la idea de que es responsabilidad exclusiva de los individuos la superación de todas sus dificultades. Los sistemas públicos de protección social institucionalizaron esa responsabilidad que, por lo tanto, se volvió colectiva y pública; en este sentido, las reformas de las políticas sociales que tuvieron lugar en América Latina muestran una ruptura con la noción de solidaridad como principio estructurante de la protección social.

Mesa-Lago (2004) clasificó a los regímenes emergentes en tres tipos. El primero, sustitutivo, imple-

Cuadro 2: Tipo de régimen de seguridad social. Hasta el año 2007.

Países	¿Realizó reforma estructural?	Tipo de reforma	Año de la reforma
Argentina	Sí	Mixto	1993
Bolivia	Sí	Sustitutivo	1996
Brasil	No		
Chile	Sí	Sustitutivo	1981
Colombia	Sí	Paralelo	1993
Costa Rica	No		
Ecuador	No		
El Salvador	Sí	Sustitutivo	1996
Honduras			
Guatemala	No		
México	Sí	Sustitutivo	1995
Nicaragua	No		
Panamá	No		
Paraguay	No		
Perú	Sí	Paralelo	1997
Rca. Dominicana	No		
Uruguay	Sí	Mixto	1995
Venezuela	No		
Fuente:			

mentado en Chile en 1981, Bolivia en 1997, México en 1997 y El Salvador en 1998. En este caso, la contribución es definida, la prestación no. El régimen financiero es de capitalización plena e individual (CPI) y la administración es privada, excepto en algunos países. En México, por ejemplo, la administración es múltiple. Según Mesa-Lago, en este modelo, el sistema público se cierra (no se permiten nuevos afiliados) y es sustituido por un sistema privado. Sin embargo, en el caso de México, cuando la reforma fue promulgada todos los que ya estaban asegurados tuvieron derecho a elegir, en el momento de la jubilación, la opción más conveniente: la regulada por el sistema público de prestación definida (cerrado) o la basada en la cuenta individual del sistema privado. (Mesa-Lago, 2004)

El segundo modelo, denominado paralelo, fue adoptado por Perú en 1993 y por Colombia en 1994. Aquí, el sistema público no se cierra pero es reformado. Esto sucede de manera integral en Colombia y parcial en el Perú. Además, se crea un nuevo sistema privado y los dos compiten entre sí. El sistema público mantiene sus cuatro características tradicionales: contribución no definida, prestación definida,

régimen financiero de reparto o capitalización parcial colectiva (CPC) y administración pública.

Por último, el modelo mixto, adoptado por Argentina en 1994 (ver nota al pie 5), Uruguay en 1996 y Costa Rica en 2001, se caracteriza por la presencia de cuatro elementos: contribución, prestación, régimen financiero y administración, aunque como son modelos nunca se encuentra en un país determinado una forma “pura”. En el modelo mixto hay una integración entre sistema público y sistema privado. El sistema público no se cierra. Las personas integradas en él tienen derecho a una pensión básica (primer pilar). Al mismo tiempo, el sistema privado garantiza una pensión complementaria (segundo pilar). El pilar público y el pilar privado presentan, respectivamente, sus cuatro características típicas, no obstante en el sistema privado.

#### REDES DE PROTECCIÓN Y POLÍTICAS COMPENSATORIAS

Durante los años 1980 y 1990, la preocupación generalizada en los países de América Latina se centraba en el bajo crecimiento económico y en la volatilidad e inestabilidad de las economías Caballero



(2004), Fernández-Arias y Hausmann (2000). La preocupación por la protección social ha emergido junto al reconocimiento de que las reformas sociales promovidas en los años de auge neoliberal no habían solucionado siquiera los problemas básicos de la población más necesitada de la región.

Como se indicó, el trabajo formal proveedor de salario directo e indirecto; es decir, el viejo lazo social del mundo moderno, se ha deteriorado. “Además, tanto los sistemas de seguridad social tradicionales como las nuevas redes de protección social fueron incapaces de responder a las demandas suscitadas por la creciente inestabilidad del empleo y los salarios. Así, los mayores niveles de riesgo macro y macroeconómicos se han traducido en mayores riesgos sociales y en mayores demandas de protección que esos sistemas fueron incapaces de atender. Asimismo, en muchos procesos de reforma de la política social, los principios de universalidad y solidaridad que deben caracterizar a los sistemas de protección social fueron dejados al margen, sobre todo en la esfera de la seguridad social (salud y pensiones). Este hecho, junto con tendencias adversas del mercado laboral, se ha reflejado en el avance lento e incluso el retroceso en la cobertura de estos sistemas” (Ocampo, 2005: 13).

Los esquemas universales de protección aunque estratificados y sólo accesibles por la vía del empleo formal tendieron a desaparecer y las acciones estatales pasaron a concentrarse en los pobres, y sobre todo, en las franjas de pobreza extrema que se habían extendido en todos los países durante los procesos de reforma.

En ese contexto y paralelamente a los procesos de reforma se fomentaron:

a. Una reforma profunda en los sistemas de salud y educación, que se concentraron en elevar su eficiencia social-técnica por lo que la prioridad de la educación básica no implicó mayores recursos destinados hacia este rubro sino menores recursos destinados hacia los niveles universitarios; asimismo, se priorizó la prevalencia de los cuidados primarios de salud respecto de la medicina especializada.

b. Se crearon redes de seguridad. Estas pueden definirse como iniciativas temporarias encaminadas a aminorar algunas consecuencias desfavorables del ajuste. Entre ellas encontramos: empleos públicos temporales, provisión en servicios e infraestructura básica, como nutrición, agua potable, saneamiento e irrigación. También se incluyen procesos de capacitación de mano de obra y esquemas de crédito para microempresas.

Es importante resaltar que las redes de seguridad social se distinguen claramente de la seguridad social; en primer lugar porque se destinan aquellos que están marginados de la economía salarial; en segundo término porque ponen fin a los regímenes de bienestar existentes ya éstos habían consolidado un sistema universalista, solidario y enérgicamente distributivo: “un régimen general (para todos) cuyos mecanismos de financiación y distribución favorecían a algunos (los asalariados más amenazados).

Rodnik (2002) definió como “Consenso de Washington Reforzado” al conjunto de iniciativas que se orientó a complementar las políticas de desregulación con reformas institucionales pro gobernabilidad, incluyendo metas expresas de lucha contra la pobreza y la creación de redes de protección social como instrumentos para acercar las políticas a sus destinatarios y priorizar la focalización de la acción social sobre los más pobres.

Estas redes de protección social se instrumentaron a partir de los denominados fondos de inversión social que emergieron como fondos transitorios de ‘emergencia’ con vigencia de tres o cuatro años y formaron parte del conjunto de políticas de estabilización y reestructuración productiva. Su finalidad era compensar, al menos parcialmente, el deterioro de las condiciones de empleo, de salarios y las reducciones de gasto social que ‘acompañarían’ a los procesos de estabilización, intentando reducir los costos sociales en algunos sectores de la actividad económica durante el período de transición de esa reestructuración. Su carácter transitorio se refiere al supuesto de que cuando se concluyera el ajuste macroeconómico, el proceso de desarrollo y el incremento de las inversiones que se debían derivar, se producirían aumentos en la actividad económica, el empleo y los salarios, con el consecuente mejoramiento de las condiciones sociales.

Al iniciarse la política de estabilización, el Banco Mundial promovió y apoyó la mayor parte de los fondos transitorios, “...se consideró que éstos debían aplicarse en países con deficiencias estructurales muy graves en los sectores sociales, lo que hacía indispensable contar con un instrumento eficiente de política compensatoria para atenuar los eventuales costos sociales adicionales al ajuste...” (Wurgaft, 1993: 2)

El presupuesto implícito era que los organismos regulares del Estado ya no estaban en condiciones de cumplir dicha función con la suficiente rapidez y eficiencia: de ahí la necesidad de crear programas o mecanismos alternos. Sin embargo, estos organis-

mos fueron más eficaces en la intermediación que en la prestación de servicios de calidad; su cobertura fue expansiva, aunque no inclusiva. Por último, los fondos fomentaron la aparición de unidades administrativas “alternas” a las que se les dotó de un esquema organizativo y de atribuciones excepcionales respecto del conjunto del sector público, lo que de manera fundamental tuvo que ver con el que “...su financiamiento proviniera en su mayor parte de donaciones y créditos externos, que no se esperaba pudieran renovarse...” (Wurgaft, 1993: 2-3).

Esta última condición planteó el grave problema de resolver cómo continuar con las actividades cuando se agotaran las aportaciones externas y se llegara al término del período de los fondos transitorios. Una alternativa para ello fue considerarlos como experiencias iniciales susceptibles de continuarse con fondos permanentes -financiados esencialmente con recursos nacionales- que lograran, por una parte, compensar los efectos negativos del ajuste y, por la otra, mejorar la distribución de los beneficios del progreso económico.

Otra característica es que esos fondos no dependían de un ministerio o secretaría, sino directamente de los titulares de los poderes ejecutivos. Algunos fondos de inversión tuvieron carácter permanente y surgieron como respuesta a la agudización de los problemas sociales, pero su vinculación no es tan directa con las políticas de ajuste y estabilización. Mediante su instrumentación se esperaba poder canalizar parte del gasto e inversión sociales a los sectores más pobres urbanos y rurales, independientemente de las etapas de ajuste o reactivación en las que se encontraran las economías. Sus características podrían aparecer más cercanas a las de otros organismos públicos y sus recursos provenían esencialmente de fondos nacionales.

Se observa entonces que la puesta en marcha de organismos y programas cuya base fueron los fondos de inversión social tuvieron momentos en los que sus características fueron más parecidas a las de los transitorios, y o tras a las de los permanentes, para acabar en muchos casos en un diseño que tomó partes de ambas propuestas. Esto es, las fuentes de financiamiento fueron tanto internas como externas; sus objetivos fueron diversos: desde la promoción de empleo, hasta la de actividades productivas.

Lo importante aquí es destacar que su puesta en marcha se hizo a través de unidades administrativas distintas a las que tradicionalmente se habían ocu-

pado de la política social, y que invariablemente dependieron del titular del poder ejecutivo.

Otra característica general que han presentado los programas y unidades inspirados en los fondos de inversión social es que no han existido procedimientos adecuados para darles seguimiento y medir los efectos producidos por estas unidades o programas. Las evaluaciones realizadas se han centrado en aspectos cuantitativos de los diferentes programas y proyectos y en los de la eficiencia operativa, pero no en el impacto social que se derivaría de su puesta en marcha. Por otra parte, también se reconoció que superar la pobreza requería acciones que iban más allá de las posibilidades que al menos los fondos ofrecían: reorientar la política macroeconómica, aplicar una política tributaria y de ingresos redistributiva, poner en marcha un conjunto de medidas en materia de seguridad social y de capacitación para el trabajo, incidir en mayor proporción en la institucionalización de un sólido mercado de trabajo, instalar programas de apoyo para las actividades productivas de los grupos más pobres, en una palabra, incrementar tanto la magnitud como la eficiencia del gasto social del Estado.

Las redes de protección social<sup>6</sup>, independientemente de sus características, surgieron como fondos de emergencia y, luego como fondos de inversión social<sup>7</sup>: Nicaragua, Panamá (Fondo de Emergencia Social, 1990); Chile (Fondo de Solidariedad e Inversión Social - FOSIS, 1990); Honduras (Fondo Hondureño de Inversión Social - FHIS, 1990); Venezuela (FIS, 1990); El Salvador (Fondo de Inversión para el Desarrollo Local - FISDL, 1991); Perú (Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social, 1991); Uruguay (Programa de inversión Social (PRIS, 1991) transformando en Fortalecimiento del Área Social (FAS); Bolivia (Fondo de Emergencia Social, FES, 1997), transformado en Fondo de Inversión Social (FIS); Colombia (Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social – FIS, 1992); Guatemala (FIS, 1993); Ecuador (Fondo de Inversión Social de Emergencia – FISE, 1993); Argentina (Fondo de Inversión social, 1994).

En todos los casos, no existió un análisis acabado de quiénes tienden a resultar más afectados por la crisis y qué clase de mecanismos utilizan normalmente para enfrentarlas (Hicks y Wodon, 2001); tampoco se ofreció una cobertura suficiente a la población a la que se desea llegar, especialmente a los grupos más vulnerables y excluidos; ni estuvieron bajo la supervisión de instituciones constituidas (Székely, 2006); ni fueron anticíclicas (Del Valle,

2008) y sustentables desde el punto de vista fiscal (Hicks y Wodon, 2001).

A pesar de esto, a lo largo de los años, los Fondos fueron diversificando sus campos de actuación: creación de empleo, obras de infraestructura, generación de ingresos, desarrollo local, entre otros. Los Fondos continúan activos en muchos países (El Salvador y Chile por ejemplo), es decir que todavía perduran como parte de la estrategia del combate a la pobreza.

Otro de los factores que nos impide caracterizarlos como una red de protección social es su desarticulación ya que no existen esquemas intersectoriales de coordinación de las políticas de superación de la pobreza. En Argentina, la Secretaría de Desarrollo Social, creada en 1994, es reemplazada en 1999 por el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente; sin embargo, no se puede decir que se haya implantado “LA” agencia pública responsable de la política social.

En Chile se planteó la necesidad de una “autoridad social” que coordinara políticas sociales nacionales y locales y, en 1994, se crea el Comité Interministerial Social CIS. En México, la Secretaría de Desarrollo Social SEDESOL fue creada en 1992, y su rol fue complementado con el Programa Nacional de Solidaridad PRONASOL. Otros ejemplos de intentos de superar la desarticulación de la red de protección social son el Ministerio de Protección Social en Ecuador, el Instituto Mixto de Ayuda Social IMAS en Costa Rica, y el Ministerio de la Protección Social de Colombia creado en diciembre de 2002 (Repetto, 2001; Repetto et al 2002). Solo Brasil ha avanzado en este terreno con la creación de la Cámara de Políticas Sociales, que no pretendió la creación de una autoridad social, sino reformar y fortalecer las estructuras sectoriales, dotarlas de legitimidad política, alto apoyo técnico y desarrollar mecanismos en lugar de estructuras burocráticas de articulación y coordinación (Faria, 2003).

En términos generales, se puede afirmar que los Fondos de Inversión Social, en especial de algunos fondos transitorios (de emergencia), buscaban realizar transferencias monetarias a la población pobre a cambio de su participación en proyectos de infraestructura, principalmente social y, por este motivo, los programas que se crearon fueron de emergencia (Trabajar de Argentina, Empleo en Acción de Colombia, y Programas de Empleo Temporal PET de México) y tenían como objetivo principal enfrentar la pobreza proveyendo ingresos a sectores vulnerables

Su cobertura fue el resultado de la cantidad de recursos asignados al programa, razón por la cual era difícil lograr un diseño contra-cíclico, que permitiera ampliarlo en situaciones de crisis. También se han señalado limitaciones en su diseño, como la exclusión de grupos de población que requieren protección (mujeres, discapacitados, jóvenes y ancianos), que resultan excluidos por el tipo de trabajo que se ofrece (generalmente obras de construcción) y por su localización (lejos del hogar). Márquez (2001), ha señalado que las principales características de estos programas han sido, en primer lugar, que el diseño del programa (nivel de salario y criterios para escoger la población objetivo) es realizado por el gobierno central, mientras que la selección de beneficiarios y la ejecución del programa es responsabilidad de los gobiernos locales. Ello exige una buena capacidad técnica e institucional de estos últimos, así como una relación bien estructurada entre los dos niveles de gobierno. La selección del tipo de obras a realizar, así como la asignación de los recursos y los criterios asociados, son responsabilidad del gobierno central en el caso de un país más centralizado, o de los gobiernos locales en el caso de países más federales. En segundo lugar, la importante inversión de los gobiernos centrales en diseños de muestras para evaluación y supervisión, con el objeto de lograr mayor transparencia, el cubrimiento de las personas más pobres y evitar su desvío con fines políticos. En tercer lugar, la determinación de remuneraciones por debajo del salario de mercado, para evitar las distorsiones en los mercados de trabajo, entre los cuales estaría el riesgo moral asociado al desestímulo en la búsqueda de empleo. Esta última característica tiene costos en términos de estigmatización de los trabajadores que participan en el programa (Ravallion, 1998).

Una variante posterior respecto a los programas de empleo han sido los Subsidios a la creación de empleo. Por medio de estos se subsidian los costos salariales, porque generalmente reducen los impuestos a la nómina o los costos de despido en los contratos para algunos grupos especiales de trabajadores (jóvenes, mujeres, etc.). En otros casos financian directamente el valor de las remuneraciones. Este tipo de programas se han instaurado especialmente en Argentina, para flexibilizar en su mercado laboral. Costa Rica también cuenta con este tipo de subsidios. En Colombia (2002) realizó una nueva reforma que creó el subsidio temporal de empleo mediante la entrega a las pequeñas y medianas empresas de un subsidio para contribuir al pago del

salario y de las contribuciones a la seguridad social de los empleos generados para jefes de hogar.

En esta línea una tercera modalidad ha sido el crédito subsidiado por medio de cual se han establecido líneas de crédito especiales a pequeñas empresas como un programa público frente al aumento del desempleo. Brasil, Costa Rica, Bolivia y Perú otorgan este tipo de créditos para microempresas, cooperativas y otro tipo de asociaciones que puedan contribuir con la creación de empleo. Aunque los recursos asignados a este tipo de programas es en general muy bajo en la región, se destaca el caso de Bolivia que cuenta con BancoSol<sup>8</sup>, una institución de crédito a microempresas con resultados satisfactorios para la población pobre de zonas rurales y urbanas (BID, 2000), (Herbas, 2003).

No fue sino hacia fines de la década de 1990 que emergieron los primeros programas que, implícitamente, asumieron que la pobreza no era coyuntural por lo que se asumió que el problema principal era intervenir en el ciclo de la pobreza, y esto se desarrolló a partir del enfoque del riesgo.

## RIESGO SOCIAL Y TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

El concepto de riesgo entendido como sucesos o procesos que pueden perjudicar el bienestar y que son inciertos, en cuanto a la magnitud de los daños que pueden causar se vincula con la noción que en condiciones de pobreza se poseen menos posibilidades para enfrentar los riesgos sociales por lo que las personas y familias pobres estarían más expuestas a los riesgos y tendrían menos medios de enfrentarlos, es decir, son más vulnerables. De allí que el esfuerzo se centró en las condiciones que individuos y familias presentan para procesar los cambios debido a que la vulnerabilidad presenta diferentes niveles (pues individuos y grupos ocupan posiciones diferentes de acuerdo a su capacidad de respuesta ante los riesgos) por lo que el factor de resistencia al riesgo se puede traducir como la capacidad de resistencia al declinar el bienestar.

El concepto de riesgo social resignificó nuevamente el concepto de “sistema de protección social”. Durante el período de ajuste y reforma, las redes de protección social se refirieron a las iniciativas gubernamentales que buscaron mitigar los efectos de las perturbaciones macroeconómicas especialmente en los grupos pobres.

Sin embargo, la noción de manejo social de riesgo entendido como la forma de manejo del riesgo, basada en los intercambios entre las personas y no

en la forma del riesgo, modificó la noción de protección social que pasó a ser comprendida como la reducción de la vulnerabilidad. En este sentido, los programas de transferencias monetarias condicionadas se han planteado, en su desarrollo como redes de protección social. La premisa que los sustenta es que una de las razones fundamentales de la reproducción intergeneracional de la pobreza es la falta de inversión en capital humano en los ámbitos de educación, salud y nutrición, déficit que resulta de la interacción entre los problemas de acceso de los pobres a los dispositivos institucionales de gestión de riesgos y las estrategias ineficaces de enfrentamiento utilizadas por los segmentos más vulnerables.

Apoyados en los presupuestos de la teoría de los incentivos estos programas buscan, mediante el condicionamiento de las transferencias, generar los ‘incentivos necesarios para mantener e incrementar la inversión en capital humano en los individuos y familias pobres’ (CEPAL, 2000). (Cuadro 3).

Sin embargo, si definimos como ‘red de protección social’ al “conjuntos de intervenciones compensatorias, que incrementan el ingreso y otros activos mediante transferencias focalizadas, y que están diseñadas específicamente para sostener o aumentar el bienestar de los grupos pobres o vulnerables en períodos de transición económica” (Graham, 1994, citado en BID, 2000: 190); podemos afirmar que en América Latina, el modelo emergente de política social se expresó por medio de redes de protección social que se caracterizan por ser: parciales, restrictivas, y provocar transferencias secundarias del ingreso que no inciden en el proceso de producción (Del Valle, 2007: 45).

Aunque durante la etapa de ajustes, el gasto social tendió a incrementarse (CEPAL, 2006; Mostajo, 2000) éste no se tradujo en una incidencia importante de dicho gasto sobre el ingreso de los más pobres. En la actualidad, las redes sociales son parciales ya que, como se observa en el cuadro 3 no alcanzan a cubrir ni al 50 % de la población que se encuentra en situación de pobreza. Coady, Grosh y Hoddinott (2004) al analizar el desempeño de la focalización de los programas sociales que existieron entre 1985 y 2003 con el objetivo de reducir la pobreza monetaria llegaron a la conclusión que en la región a pesar que en promedio cada programa emplea 22 métodos de focalización (14 de ellos geográfica), la mediana de las transferencias a los más pobres fue solo 1.6 veces mayor respecto a una distribución aleatoria, es decir, 64% del monto total de las transferencias al 40 más pobre (o indistintamente el 16% al 10% más

Cuadro 3: Programas de Transferencias monetarias condicionadas.

Países	Año de inicio	Nombre	% de beneficiarios sobre Total de población	Población bajo la línea de pobreza	Población bajo la línea de indigencia	Gasto como % del PBI <sup>j</sup>
México	1997	Progres- Oportunidades	25 %	46,9	18,5	0,4 (2003)
Brasil	1997	PGRM, Bolsa Escola (2001); Bolsa Alimentação (2001); Auxílio Gás (2002); Cartão Alimentação (2003); Bolsa Família (desde octubre 2003) <sup>c</sup>	18,6 % (2006) <sup>a</sup>	33,3	9,0	0,41 (2006)
Nicaragua	2000	Mi Familia luego Red de Protección Social	2,5 % (2005)	69,3 (2001)	42,4 (2001)	0,66 (2006)
Colombia	2001	Familias en Acción	5 % (2005)	46,8	20,2	0,09 (2005)
Ecuador	2001	Bono Solidaridad luego Bono de Desarrollo Humano <sup>e</sup>	9 % (2004)	51,2	22,3	1 (2004)
Argentina	2002	Jefes y Jefas de Familia (2006) Traspaso al Plan Familias por la Inclusión social.		21,0	7,2	
Chile	2002	Chile Solidario luego Programa Puente	6,45 %	13,7	3,2	0,10 (2004)
El Salvador	2005	Programa Oportunidades (Red de Protección Social) Red Solidaria	13 % <sup>b</sup>	47,5 (2004)	19,0	S/D
Uruguay	2005	Ingreso Solidario				
Paraguay	2005	Tekoporã (piloto); Ñopytyvo (en la región del Chaco)	5,6 % rural	60,5	32,1	S/D
R. Dominicana	2005	Solidaridad- Tarjeta solidaridad	12 %	44,5	22,0	
Perú	2005	JUNTOS	2,7 % <sup>f</sup> (2006)	44,5	16,1	0,11 (2006)
Venezuela				30,2	9,9	
Guatemala				60,2 (2002)	30,9	
Panamá	2006	Red de Oportunidades	S/D	30,8	15,2	S/D

Fuente: CEPAL (2006), Villatoro (2004), Núñez y Cuesta (2006), Rivarola (2006), Ponce (2006), Armas (2004), Draibe (2006), Cohen, Franco y Villatoro (2006) Jones, Vargas y Villar (2007) y sitios web de Red Solidaria (<http://www.redsolidaria.gob.sv/>), Banco Mundial ([www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)), Banco Interamericano de Desarrollo ([www.iadb.org](http://www.iadb.org)) y CEPALSTAT (<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>).

Notas: /a. estimado en base a una población total de 188.098.127 habitantes /b. estimado en base a una población total de 6.2 millones de habitantes. /c. cálculo realizado con los datos de gasto Bolsa Familia 2003. /e. estimado en base a los datos de gasto de Bono Solidario, antecesor del Bono de Desarrollo Humano. /f. estimado en base a un tamaño medio de familias del primer quintil de ingresos igual a 5.5 (2003), a una población total de 27.219.264 (censo 2005) y con un total de hogares beneficiarios de 135.000 a septiembre del 2006. /j. gasto /PIB a precios corrientes de mercado.



pobre o 32% al 20% más pobre). En parte, esto se debe al diseño que presentan casi todos éstos programas en los que se definen a las familias extremadamente pobres como unidades a intervenir y, usualmente, imponen una restricción basada en la composición demográfica de las familias y que incluye la selección de hogares con niños, adolescentes, mujeres embarazadas y madres dando lactancia ya que es coherente con los objetivos de incremento del capital humano en el largo plazo, aunque no con los propósitos de reducción de pobreza en el corto y mediano plazo (Handa y Davis, 2006; Veras Soares y Britto, 2007).

En otras palabras, las redes de protección social tienden a expulsar a los adultos mayores, a las familias sin menores de edad y a los discapacitados, situación que debería ser compensada por redes de seguridad para estos segmentos (Handa y Davis, 2006). En México se han suavizado las restricciones de elegibilidad basadas en la composición demográfica, permitiendo la participación de adultos mayores, y en Brasil se las ha eliminado para los hogares extremadamente pobres. Por su parte, en Chile, país donde las transferencias condicionadas tienen objetivos de reducción de pobreza en el mediano plazo, no se emplean criterios demográficos, lo cual permite que todos los hogares indigentes, con independencia de su composición, ingresen al programa. Sin embargo, el problema en Chile se encuentra en la no consideración de los hogares en pobreza no extrema. En el resto de los países, la exclusión de las familias pobres no extremas se extiende a las que no tienen niños pequeños sino hasta los 18 años.

No obstante, el principal problema que presentan estos programas es el alcance limitado (cuadro 3) sobre la población que se encuentra en situación de pobreza e indigencia; de hecho sólo en México, Brasil y Chile el porcentaje de población cubierta supera a la población indigente. Esto es coherente con las conclusiones sobre la eficacia de las transferencias condicionadas para alcanzar a los pobres extremos antes que a los hogares que están alrededor de la línea de pobreza (Skoufias, Davis y De la Vega, 1999; Morley y Coady, 2003). Es claro que, a diferencia de las pensiones o los seguros, los montos mensuales per cápita que se entregan a través de la mayoría de estos programas son relativamente bajos (entre US\$7 y US\$36) y por este motivo, su impacto en la indigencia puede ser importante pero en la pobreza es limitado por lo que si coadyuvan a la reducción de la indigencia o de la pobreza, en cambio no poseen efectos sobre la desigualdad.

Esto es coherente con la noción de justicia social implícita en la focalización a la cual Kerstenetzky (2005) denominó “justicia de mercado” o “mercado-céntrica”. Ésta admite las incertidumbres del mercado y atribuye al Estado la función de proveer una red subsidiaria de protección destinada a la atenuación de los impactos negativos. En este sentido, la política social es residual y dependiente de la eficiencia económica o un elemento subordinado a la eficiencia económica.

## CONCLUSIONES

En los últimos años la naturaleza del empleo en América Latina ha sufrido cambios importantes que sugieren, por un lado, una precarización en las condiciones laborales y, por otro, expresan el impacto de la reestructuración productiva, resultado de la puesta en práctica de un nuevo modelo de crecimiento económico.

No obstante, el tipo de reestructuración productiva que siguió a los ajustes, los cambios de los precios relativos y la liberalización comercial no se tradujeron en la generación de puestos de trabajo ni en la disminución de las desigualdades de allí que ‘las caídas del empleo y la agudización de la desigualdad y la pobreza producida durante la recesión y los ajustes, en la actual fase de crecimiento los empleos de buena calidad han aumentado en forma muy lenta, y las remuneraciones relativas de los trabajos de diferente calificación han tendido a distanciarse’ (CEPAL 1996: 11)

En este sentido, se reconoció explícitamente que los grupos más desfavorecidos de la sociedad eran quienes más estaban sufriendo con el estancamiento de las economías aunque se asumió que los efectos eran pasajeros, de allí que se establecieron programas de emergencia focalizados bajo el argumento de que cuando se tienen recursos escasos una opción para maximizar el impacto de los programas consisten en canalizar beneficios exclusivamente hacia grupos preseleccionados por sus carencias.

En ese contexto, las políticas y acciones del Estado dirigidas a la población en situación de pobreza se consideraron como compensatorias y dirigidas a resarcir a determinados grupos por los costos sociales de la crisis y el ajuste estructural y no como una parte integral de la política de desarrollo por lo que la política de desarrollo y las acciones de combate a la pobreza tendieron a estar desconectadas. Más aún, lo más usual fue que ambas se concibieran como elementos independientes, e incluso como sectores dis-

tintos que competían entre sí por recursos económicos. Esto es consecuente con la afirmación respecto a que "... el sector de desarrollo social en América Latina es un sector en formación y con una institucionalidad incipiente..." (Székely, 2006: 25)

De este modo, en América latina, Argentina, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Perú y Uruguay cuentan con un Ministerio dedicado expresamente, como principal mandato, a las políticas sociales de combate a la pobreza mientras que El Salvador, Paraguay y Venezuela utilizan un arreglo institucional en el que las políticas sociales se encuentran dentro de un Ministerio de Salud, o similar y en dos casos las políticas sociales se operan por medio del Ministerio de Planificación (Costa Rica y Chile), o por la Presidencia de la República (Honduras y República Dominicana). En Guatemala las políticas sociales están a cargo de un Ministerio cuya función primordial es el desarrollo urbano y la vivienda. Los tres países restantes cuentan con un arreglo distinto cada uno. En Bolivia éstas políticas se insertan en el Ministerio de Desarrollo Económico, en Colombia pertenecen al Ministerio de Protección Social, y en Nicaragua se encuentran en el Ministerio de la Familia.

A su vez, Colombia, Perú, Bolivia, República Dominicana, Paraguay, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua no cuentan con un presupuesto 'aceptable' para contribuir a cubrir las necesidades más básicas de la población. Mientras que Argentina, Uruguay, Brasil, Chile, Panamá, Costa Rica, México y Venezuela cuentan con un gasto per cápita superior a un dólar diario y por lo tanto se encuentran en una situación más favorable. La conclusión final del trabajo era que solamente "...Brasil, México, Argentina, Costa Rica, Perú y Uruguay son los países con mayor grado de institucionalización de la política social en la región, mientras que Bolivia, Paraguay, República Dominicana y El Salvador, son los países con menor avance..." (Székely, 2006: 32)

Independientemente de éstos niveles de institucionalización la separación entre políticas de desarrollo y políticas sociales fue paralela al proceso de transformación de los trabajadores desocupados en pobres. Así mientras se produjo la transformación del mercado laboral se asistió a un proceso de 'ocultamiento' de la condición de trabajadores y, al mismo tiempo se los constituyó como 'grupos objetivo' de los programas de asistencia social emergentes.

De allí que estas redes de protección no sólo no han coadyuvado al desarrollo de los derechos sociales sino que han aportado a la creación de un 'consenso social contrario a la afirmación de los de-

rechos sociales' (Britos, 2003: 114) que nos evoca el retorno a un tiempo premoderno, en el que las familias (con sus diversos modos de conformación) y las instituciones comunitarias se hacían cargo de la protección.

El bienestar, hoy, es principalmente dependiente de la capacidad de pago (compra de protección en el mercado), del apoyo de las familias, comunidades, acciones filantrópicas o de caridad ya que el Estado posee escaso protagonismo en la protección social. De tal suerte que la política no tiende a la reconstrucción del tejido social vía el desarrollo de la solidaridad como principio de la protección social.

La protección social entendida como intervenciones estatales con el objetivo de proteger de los riesgos es reconstructiva del tejido social cuando busca reducir el impacto de determinados riesgos sobre el individuo y la sociedad por medio de la solidaridad en el financiamiento y tendiendo a asegurar la *universalidad y la equidad en el acceso a las prestaciones sociales*.

La participación del Estado o el aseguramiento público es pertinente incluso para la ampliación del bienestar o como compromiso con la ciudadanía. Esto queda claro en Brasil con las prestaciones sin bases contributivas a los adultos mayores y a los discapacitados para el trabajo, oriundos de familias pobres que reciben un salario mínimo mensual como una especie de pensión solidaria.

Una situación análoga tiene lugar en Costa Rica, donde se garantiza un programa de pensiones de asistencia social para cubrir a toda la población pobre mayor de 70 años.

Dentro de las posibilidades de desarrollo económico, la protección social puede ser garantizada por medio de contribuciones obligatorias y/o con cargo al presupuesto nacional (impuestos generales). Esa protección depende de la aceptación de la sociedad, de pactos fiscales, de acuerdos políticos sobre los beneficios y servicios que deben ser garantizados en forma universal y aquellos que deben ser selectivos.

En el escenario actual, se ha profundizado la dicotomía entre aseguramiento y protección social. En esta dicotomía la característica del sistema de protección social es reducido a algunos tipos de transferencia a los más pobres y a servicios con algunas políticas sectoriales: educación, salud -- sobre todo prevención --, y asistencia social. De esta manera, la protección social se transformó en políticas focalizadas de combate a la pobreza como una atribución del Estado en la que se encuentra ausente el

principio de solidaridad en el financiamiento como principio de la protección.

## BIBLIOGRAFÍA

- Altimir, O. (1995). Crecimiento, ajuste, distribución del ingreso y pobreza en América Latina. En Núñez, J. (Ed.) *Políticas de ajuste y pobreza. Falsos dilemas, verdaderos problemas*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Armas, A. (2004). *La equidad de género y el programa del Bono de Desarrollo Humano en Ecuador*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Gobernabilidad democrática e igualdad de género. Quito: Ecuador.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2000). *Protección Social para la equidad y el crecimiento*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2000). *Desarrollo más allá de la economía, Progreso económico y social en América Latina. Informe 2000*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Boltvinik, J. (1992). El conocimiento y la lucha contra la pobreza en América Latina. Una guía para el lector. *Comercio Exterior*, 5 (42), 483-489.
- Caballero, R. (2004). *Macroeconomic Volatility in Reformed Latin America*. Washington D.C.: Johns Hopkins University Press.
- Confederación Económica para América Latina (1991). *Empleo y equidad: el desafío de los 90*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Confederación Económica para América Latina (1996). *Panorama social de América Latina 1996*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Confederación Económica para América Latina (2000). *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*. Documento presentado en la segunda Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Santiago de Chile. [www.eclac.org/publicaciones/xml/3/4303/brechaII.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/4303/brechaII.pdf) (03-02-2010).
- Confederación Económica para América Latina (2006). *Panorama social de América Latina 2006*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Coady, D., Grosh, M. y Hoddinott, J. (2004). *Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience*. Washington: The World Bank Publications y The International Food Policy Research Institute.
- Cohen, E., Rolando, F. y Villatoro, P. (2006). Honduras: el programa de Asignación Familiar En R. Franco y E. Cohen (Comps.). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México DF: FLACSO México – SEDESOL.
- Cominetti, R. y Ruiz, G. (1998). *Evaluación del gasto público social en América Latina: 1980-1995*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cornia, G. (1999). *Social Funds during stabilization and adjustment*. Washington: United Nations University.
- De La Garza, E. (1997). La flexibilidad del trabajo en América Latina. *Revista Latinoamericana de Estudios de Trabajo*, 5, Año 3, 129-157.
- Del Valle, A. (2007). *Estado, Ciudadanía y Bienestar: del estado benefactor al pluralismo de bienestar*. Buenos Aires: El Aleph Ed.
- Del Valle, A. (2008). Política social focalizada y construcción de una red social. Lecciones de la experiencia argentina. *Revista Estudios sociales*, 32 (16), 8-58.
- Draibe, S. (2006). Brasil: Bolsa Escola y Bolsa Familia. En Franco, R. y Cohen, E. (Comps.), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México DF: FLACSO México – SEDESOL.
- Faria, V. (2003). *Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil*. Serie Políticas Sociales, 64. Santiago de Chile: CEPAL.
- Fernández-Arias, E. y Hausmann, R. (2000). *Wanted: World Financial Stability*. Washington D.C.: Johns Hopkins University Press.
- Fonseca, A. y Roquete, C. (2005). Proteção Social e programas de transferência de renda: o caso do Programa Bolsa-Família. En: Viana, A. L., Elias, P. e Ibañez, N. (orgs). *Proteção Social: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Editora Hucitec.
- García, N. (1991). *Reestructuración, ahorro y mercado trabajo, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe de la Organización Internacional del Trabajo*. Santiago de Chile: OIT.
- García, N. (1993). Reestructuración económica y mercado de trabajo. *Reestructuración económica y regulación institucional del mercado de Trabajo en América Latina*. Serie Investigación N° 98. Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales.
- Handa, S. y Davis, B. (2006). The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean. *Development Policy Review*, 24 (5), 513-536.
- Herbas, J. C. (2003). *BancoSol Bolivia: Una reseña de la evolución de las microfinanzas bolivianas*. Ponencia Cumbre Internacional de Microcrédito. Medellín: Colombia.

- Hicks, N. y Q. Wodon (2001). Protección social para los pobres en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 73.
- Infante, R. y Klein E. (1991). Mercado latinoamericano de trabajo en 1950-1990. *Revista de la CEPAL*, 45.
- Jones, N., Vargas, R. y Villar, E. (2007). *Conditional cash transfers in Perú: Tackling the Multi-dimensionality of Childhood poverty and vulnerability*. Extraído de: [www.odi.org.uk/portals/gender/UNICEFpaperFebFinal.pdf](http://www.odi.org.uk/portals/gender/UNICEFpaperFebFinal.pdf)
- Kerstenetzky, C. (2005). *Políticas sociais: focalização ou universalização? Texto para Discussão 180/05*. Departamento de Economia, Brasil: Universidade Federal Fluminense.
- Klein, E. y Tokman, V. (2000). La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización. *Revista de la CEPAL*, 72, 7-30.
- Lora, E. y Olivera, M. (1998). *Macro Policy and Employment Problems in Latin America*. Working Paper No. 372. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Marquez, G. (2001). *Social protection for the unemployed: programs in Latin America. In shielding the poor: social protection in the developing world*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Mesa-Lago, C. (2004). La reforma de pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos y desempeños, y lecciones. En: Hujo, K., Mesa-Lago, C. y Nitsch, M. (eds). *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Mesa-Lago, C. (1991). La seguridad social en América Latina. En *Informe sobre el progreso económico y social en América Latina*. Washington: BID.
- Morley, S. y Coady, D. (2003). *From Social Assistance to Social Development: Targeted Education Subsidies in Developing Countries*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Núñez, J. y Cuesta, L. (2006). Colombia: programa Familias en Acción. En R. Franco y E. Cohen (Comps.), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México DF: FLACSO México – SEDESOL.
- Ocampo, J. A. (2005) *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*. Serie Estudios y Perspectivas 26, México DF: CEPAL.
- Pollack, M. y Villareal, M. (1991). *Ajuste estructural, mujer y estrategias de sobrevivencia*. Ponencia presentada en el Taller de Trabajo sobre Familia, Desarrollo y Dinámica de Población de América latina y el Caribe, Santiago de Chile: CELADE.
- Ponce, J. (2006). *The impact of a conditional cash transfer program on students cognitive achievements: the case of the “Bono de Desarrollo Humano” of Ecuador*. Documento de trabajo. Extraído de: [http://www.flacso.org.ec/docs/desa\\_humano.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/desa_humano.pdf)
- Procacci, G. y Bec, C. (2003). *De la responsabilité solidaire – Mutations dans les politiques sociales d’aujourd’hui*. Paris: Syllepse.
- Ravallion, M. (1998). *Appraising workfare programs, Technical Study*. Washington DC.: Interamerican Development Bank.
- Repetto, F. (2001). *Argentina, Chile y México en la primera década del Siglo XXI: Las políticas frente a la pobreza como desafío de segunda generación*. Mimeo.
- Repetto, F., Sanguinetti, J. y Tommasi, M. (2002). *La influencia de los aspectos institucionales en el desempeño de las políticas de protección social y combate a la pobreza en América Latina y el Caribe*. Segunda fase del Inventario de Programas de Protección Social y de Combate a la Pobreza en América Latina y el Caribe.
- Rivarola, D. (2006). Paraguay: la Red de Protección y Promoción Social. En Franco, R. y Cohen, E. (Comps.) *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México DF: FLACSO México – SEDESOL.
- Rodnik, D. (2002). *After Neoliberalism. Economic Policies that Work for the Poor. Papers presented at a Conference on Alternatives to Neoliberalism. The New Rules for Global Finance Coalition*. Washington DC.
- Rosenbluth, G. (1994). Informalidad y pobreza en América Latina. *Revista CEPAL*, 52, 157-177.
- Skoufias, E., Davis, B. y De la Vega, S. (1999). *Suplemento al reporte definitivo: Evaluación de la selección de hogares beneficiados por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) de México*. Extraído de: [http://www.ifpri.org/themes/progres/pdfs/Skoufias\\_seleccionb.pdf](http://www.ifpri.org/themes/progres/pdfs/Skoufias_seleccionb.pdf) (03/02/2010)
- Sojo, A. (2007). La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales. *Revista de la CEPAL* 91, 111-131.
- Solano Barba, C. (2007). América Latina: regímenes de bienestar en transición durante los años noventa. *Caderno CRH: revista do Centro de Recursos Humanos da UFBA*, 20 (50).



- Subbarao K., y otros (1997). *Safety net programs and poverty reduction: Lessons from cross-country experience*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Székely, M. (2006). *Midiendo el Nivel de Institucionalidad de la Política Social en América Latina, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*. Washington: UN.
- Veras Soares, F. y Britto, T. (2007). *Confronting capacity constraints on conditional cash transfers in Latin America: the cases of El Salvador y Paraguay*. Working Paper 38. <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper38.pdf> (3-02-2010).
- Villatoro, P. (2004). *Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias*. Santiago de Chile: CEPAL. División de Desarrollo Social.
- Weller, J. (1997). *Los retos de la institucionalidad laboral en el marco de la transformación de la modalidad de desarrollo*. Serie Reformas Económicas 10, LC/L.1158, Santiago de Chile: CEPAL.
- Wurgaft, J. (1993). *Fondos de Inversión Social: América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Este artículo se encuadra en el Proyecto de investigación: *Estado, Capital y Sistema de Bienestar. 'Grupo de investigación Problemáticas socioculturales'* Facultad de Ciencias de la Salud y Servicio Social – UNMDP. OCA N<sup>RO</sup> 832/08– Código de incentivo: 15/IO65. Código de subsidio: 070/09 financiado por el Ministerio de Ciencia, Técnica y Tecnología de la Nación. Argentina.

## NOTAS

- 1 Como se mencionó previamente, basándose en la teoría neoclásica se plantea que en el contexto de la apertura económica y de la eliminación de otras distorsiones una mayor demanda por el factor más abundante (mano de obra poco calificada) aumentaría sus remuneraciones relativas. En contraste, si el esquema analítico considera que no sólo la abundancia relativa de los factores influye en la demanda laboral y si las fuertes transformaciones de los segmentos más avanzados y el estancamiento de otros segmentos conllevan a una ampliación de la brecha de productividad y, por lo tanto, a un aumento de la heterogeneidad estructural, el desempeño de los salarios relativos resulta mucho menos evidente.
- 2 En el actual contexto en que los mercados de factores, bienes y servicios están cada vez más integrados y en los que la competitividad se determina cada vez más por elementos sistémicos, pierde vigencia el supuesto que los procesos de apertura necesariamente conducen a una expansión del empleo determinada por las ventajas comparativas que supuestamente tendría el país en actividades y tecnologías intensivas en mano de obra. Como afirman Llorca y Olivera: "...Structural reforms, particularly the 'opening up' of the region's economies, have not had the effect of raising demand for and relative remuneration of unskilled labour as had been hoped in the light of conventional theories of competitive advantages in international trade..." (Lora y Olivera, 1998: 1).
- 3 De la Garza (1997: 154) sostiene que, entre otros países, 'en Argentina, hasta una tercera parte de los establecimientos industriales subcontratan una parte de la producción'. Este porcentaje debe ser más alto si se consideran actividades que no forman parte del proceso de producción mismo y también en otras ramas de actividad, como la minería y las de energía.
- 4 Para 1952 durante la Conferencia Internacional del Trabajo la Organización Internacional del Trabajo había definido los elementos centrales que incluyen las nueve ramas de la seguridad social, éstos eran: asistencia médica; prestaciones monetarias de enfermedad; prestaciones de desempleo; prestaciones de vejez; prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional; prestaciones familiares; prestaciones de maternidad; prestaciones de invalidez; prestaciones de sobrevivientes.
- 5 Durante el año 2009 se produjo, en Argentina, una nueva reforma del sistema provisional que volvió a quedar administrado únicamente por el Estado.
- 6 Si bien, desde los años 70 se desarrollaron diferentes programas de asistencia social para enfrentar situaciones particulares de pobreza. Estas intervenciones comprendían programas de obras públicas, incluyendo los de trabajo por consumo (para países de menores ingresos), subsidios al consumo para garantizar el acceso a alimentos, combustible y otros bienes y servicios básicos, y otros programas dirigidos a las familias y a la comunidad con el propósito de aliviar la pobreza extrema (Cornia, 1999). Estos programas fueron diseñados para funcionar en épocas normales (crecimiento estable), estaban relativamente desarticulados, y las agencias públicas encargadas de ejecutarlos no contaban con la flexibilidad y los instrumentos necesarios para atender siempre a los más pobres. Por estas razones, tuvieron impactos positivos marginales en las crisis económicas, y la deficiente focalización de su oferta hizo que subsidios (como los de alimentación) no fueran recibidos en todos los casos por los más pobres (Cornia, 1999). Con la crisis de los años 80 se diseñaron nuevos esquemas



de redes de seguridad, concentrados en programas de obras públicas, transferencias en alimentos, programas de apoyo mediante crédito, asistencia a las familias y algunos otros subsidios (vivienda, energía y agua). Estos esquemas intentaron alcanzar diversos objetivos y complementar los resultados del crecimiento económico. Una de las características más importantes de estos años fue la creación de Fondos Sociales, con la intervención de la banca multilateral y de donantes bilaterales (Subbarao, 1997).

- 7 Los fondos de emergencia surgieron antes que los fondos de inversión y fueron diseñados para acciones de corto plazo (entre cuatro y seis años). Sus programas estaban orientados para el alivio de los problemas generados por el ajuste estructural, sobre todo por medio de la creación rápida de empleos de modo a garantizar algún ingreso a los más afectados. Los fondos de inversión (como un rebautizo de los fondos de emergencia) fueron concebidos como de más largo plazo (aunque en Chile y en El Salvador sean permanentes) y dirigidos a la creación de empleos duraderos, involucrando capacitación de la fuerza de trabajo.
- 8 La experiencia de BancoSol muestra algunos resultados que permiten apreciar las posibilidades de los esquemas de micro-finanzas en la protección de los más pobres: (i) pueden ser sostenibles, aún con márgenes pequeños y participando en un mercado altamente competido; (ii) no son necesarios los subsidios al crédito; (iii) La disminución de sus costos administrativos les ha permitido reducir la tasa activa de los créditos (Herbas, 2003).

